IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 64)
z dnia 26 stycznia 2023 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 64)

26 stycznia 2023 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 24/22, SK 23/22, SK 50/21, K 10/22.

W posiedzeniu udział wzięli: **Monika Bagińska** – doradca ekonomiczny w Departamencie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli, **Artur Lenczarowicz** – przedstawiciel Fundacji SAFE-ANIMAL, **Agnieszka Gruszczyńska** – ekspert oraz **Katarzyna Śliwa-Łobacz** – aktywistka organizacji ochrony zwierząt.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Wojciech Paluch** – legislator z Biura Legislacyjnego, **Zbigniew Gromek** – naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych Biura Analiz Sejmowych, **Dorota Lis-Staranowicz, Andrzej Pogłódek, Wojciech Odrowąż-Sypniewski** – eksperci BAS oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram kolejne posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam panie poseł i panów posłów. Witam panią dr Agnieszkę Gruszczyńską z SWPS. Witam pana Artura Lencznarowicza z Fundacji SAFE-ANIMAL. Witam panią Monikę Bagińską, doradcę ekonomicznego w Departamencie Rolnictwa i Rozwoju Wsi NIK. Witam pracowników Kancelarii Sejmu.

Mamy kworum. Oznacza to, że Komisja jest zdolna do podejmowania uchwał.

Porządek dzisiejszego posiedzenia został państwu doręczony. Obejmuje on w punkcie pierwszym zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw; w punkcie drugim – zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 24/22, SK 23/22, SK 50/21, K 10/22.

Zaczynamy od projektu ustawy o ochronie zwierząt. W pierwszej kolejności proszę o zabranie głosu panią poseł Katarzynę Piekarską, która jest przedstawicielką wnioskodawców. Przypominam tylko, że w tej dyskusji koncentrujemy się na konstytucyjności lub niekonstytucyjności przepisów ustawy, jak też na jej zgodności z prawem UE. Nie wchodzimy w sprawy merytoryczne, bo od tego jest właściwa komisja.

Pani poseł, oddaję pani głos, bardzo proszę. Proszę o ogólne przedstawienie projektu ustawy.

Poseł Katarzyna Piekarska (KO):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, myślałam, że nie będzie problemu z uchwaleniem tej ustawy, ponieważ zawiera ona zmiany, które są niekontrowersyjne i które popiera zdecydowana większość Polek i Polaków. W zasadzie są to zmiany, które znalazły się już wcześnie w „piątce dla zwierząt", natomiast my wyjęliśmy z nich

kwestie gospodarcze. Chodzi o to – np. w sprawie uboju rytualnego – żeby nie powodować kontrowersji. Są tutaj takie przepisy jak zakaz trzymania zwierząt na łańcuchu. Wydaje mi się, że trzymanie psów na łańcuchu nie powinno w XXI wieku stanowić jakiegokolwiek problemu. Kolejny jest zakaz sprzedaży żywych ryb w celach konsumpcyjnych. Przypomnę, że w tej sprawie jest również orzeczenie Sądu Najwyższego. Chodzi o te nieszczęsne karpie. Sprzedaż żywych ryb odbywa się w zasadzie raz do roku. Główny Inspektorat Weterynarii w tym roku zmienił swoje wytyczne. Kiedyś te ryby można było wkładać do torebek, ale dziś, czyli w czasie ostatnich świąt, już nie można było. Jest to także zakaz występów zwierząt w cyrkach. W zasadzie po pandemii cyrki nie mają już zwierząt. Jeżeli chodzi o zwierzęta dzikie, które występowały u nas, to były to cyrki obce. Ten problem w tej chwili praktycznie nie występuje. Ten zakaz został wprowadzony w kilkunastu krajach UE. Tam w zasadzie nie stanowiło to problemu.

To są te główne zmiany. Wspominam o nich dlatego, że był jakiś problem, jeżeli chodzi o ich konstytucyjność.

Jest jeszcze sprawa znakowania zwierząt. Nie powinno to budzić jakichkolwiek wątpliwości konstytucyjnych, ponieważ każde zwierze, jeżeli np. właściciel chce wyjechać z psem czy kotem za granicę, musi być zaczipowane, inaczej nie dostanie paszportu. Są kraje, w których jest obowiązek czipowania. Nasz rząd, ustami pana premiera Kowalczyka, też zapowiedział ustawę o znakowaniu zwierząt. Wydaje mi się, że są to zmiany oczywiste, które popiera większość obywateli.

Powiem jeszcze o jednej sprawie, która znalazła się w opinii. Chodzi o zakaz egzekucji zwierząt towarzyszących. To są przypadki bardzo rzadkie, jeden, dwa w ciągu roku. Tak naprawdę to jest ochrona ludzi, a tym człowiekiem jest dziecko. Sama interweniowała w takiej sytuacji, bo była to ogromna trauma dla dziecka. Dlatego uważam, że trzeba wprost zakazać egzekucji zwierząt towarzyszących. Często jednak komornicy idą na łatwiznę i jeżeli jest to młody rasowy pies, to go po prostu zabierają. To jest dramat zwierzęcia, ale też jest to dramat ludzi, jeżeli dla kogoś zwierze jest domownikiem, a dla większości naszych obywateli jest.

Chętnie odpowiem na inne pytania, ale wydaje mi się, że nie są to zmiany, które budziłyby jakieś kontrowersje. Jest ze mną pani doktor Gruszczyńska, która przygotowała analizę dotyczącą konstytucyjności. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo pani poseł. Czy pani doktor tytułem odniesienia się także do zgodności tych przepisów z prawem unijnym? Jeżeli tak, to proszę to zrobić w ogólnym zarysie.

Ekspert dr Agnieszka Gruszczyńska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, moim zdaniem, po zapoznaniu się z projektem i z uwagami zawartymi w opinii, trudno jest powiedzieć, że dokonywane zmiany są niezgodne z konstytucją. Jest kwestia dalszej analizy, jak te zmiany miałyby wyglądać. Rozumiem, że w trakcie dalszych prac sejmowych projekt będzie podlegać takiej analizie.

Jeżeli chodzi o konstytucyjność, to mogę odnieść się do tego od razu. Jeżeli chodzi o ochronę zwierząt, to w konstytucji nie została ona wprost wskazana. Dyskusje toczą się na temat tego, czy podstawą takiej ochrony jest ochrona środowiska czy moralność publiczna. Wydaje mi się, że nic nie przeszkadza temu, żeby obie te podstawy zostały uznane za istotne.

Jeżeli chodzi o przedstawioną opinię, to odnosi się ona do następujących proponowanych unormowań: zakazu wykorzystywania zwierząt w cyrkach, całkowitego zakazu utrzymywania psów na uwięzi, zakazu sprzedaży żywych ryb i wprowadzenia obowiązku identyfikacji psów.

Wydaje się, że w projekcie poczyniono kilka podstawowych błędów. Po pierwsze, dwa z tych zakazów dotyczą działalności gospodarczej. Na pewno jest to zakaz wykorzystywania zwierząt w cyrkach, jak też zakaz sprzedaży żywych ryb. Z kolei zakaz trzymania zwierząt na uwięzi i wprowadzenie nakazu identyfikacji psów, to są kwestie dotyczące wykonywania prawa własności.

Od razu chcę wykluczyć jedną z tych kwestii, czyli kwestię znakowania i identyfikacji zwierząt. Moim zdaniem nie wpływa ona w żaden sposób na wykonywanie prawa własno-

ści zwierzęcia. Jak wiemy, zwierzęta gospodarskie są dziś obowiązkowo oznakowane. Nie jest tak, że zaczipowanie wpływa w jakikolwiek sposób na codzienne funkcjonowanie psa.

Jeżeli chodzi o zakaz wykorzystywania zwierząt w cyrkach czy zakaz sprzedaży żywych ryb, to jest istotne to, że działalność gospodarcza nie jest prawem, które nie podlega ograniczeniom. Wszyscy wiedzą, że podlega wielu ograniczeniom, przede wszystkim ze względu na przesłanki zawarte w art. 22 konstytucji. To ograniczenie może być wprowadzone tylko na mocy ustawy i ze względu na ważny interes publiczny.

Bardzo często były już podnoszone przez różne grupy społeczne w Polsce sprawy wykorzystywania zwierząt w cyrkach. Na pewno wymaga rozważenia, czy ten ważny interes publiczny zostanie spełniony, bo, prawdę mówiąc, wydaje się, że jeżeli tyle osób protestuje, a miasta, na wniosek mieszkańców, wprowadzają zakazy, to może jest to ważny interes publiczny.

Tak samo jest z zakazem sprzedaży żywych ryb. Pytanie – czy można inaczej? Chodzi o to, czy można od razu zastosować bezwzględny zakaz. To też zostało podniesione w opinii. Moim zdaniem – tak. Nie ma możliwości wprowadzenia takich przepisów, jeśli chodzi o cyrki, bo trzeba by wprowadzić zakaz przewożenia zwierząt samochodami. Wtedy nie będą co chwilę pakowane do samochodów i przepakowywane. Można przepisami zapewnić dobrostan.

Tak samo jest w przypadku sprzedaży żywych ryb. Już od kilku lat sprawdzamy, czy można je przewozić samochodami, które są zawsze wyposażone w natlenioną wodę. Czy wyładowywanie i przeładowywanie ryb można przepisami w jakiś sposób tak zmodyfikować, żeby dobrostan tych zwierząt nie był naruszony. Chodzi o to, żeby te zwierzęta nie odczuwały silnego bólu, żeby nie cierpiały w trakcie umierania, żeby nie doświadczały uszkodzeń ciała. Nauka pokazuje, że jeżeli chodzi o ryby, to to odczuwanie jest istotne i powinniśmy tę grupę zwierząt potraktować poważnie. Wprowadzenie innego rozwiązania niż zakaz, nie spełni oczekiwania społecznego. Chodzi o ochronę zwierząt kręgowych, również ryb.

Ta sama sytuacja jest, jeżeli chodzi o ograniczenie prawa własności. Chodzi o zakaz utrzymywania psów na uwięzi, który również był wielokrotnie podnoszony społecznie. Na pewno państwo znają wiele kampanii, które dotyczą utrzymywania psów na łańcuchach. Te łańcuchy zostały wydłużone, a psy mają być z nich spuszczane. Nie udało się jednak zrealizować tego postulatu w ten sposób, że te zwierzęta faktycznie nie były trzymane na uwięzi. Można jednak powiedzieć, że w jakiś sposób dobrostan został zapewniony. W każdym przypadku oczekiwania społeczne są bardzo istotne, jeżeli chodzi o ważny interes publiczny, ochronę środowiska czy moralność publiczną. To uważam, że te kwestie powinny być rozważone przez Sejm, jako wyjątki od gwarancji praw, jak też konstytucyjnej gwarancji nieograniczenia działalności gospodarczej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Jeszcze tytułem polemiki pan mecenas z Biura Analiz Sejmowych. Pan mecenas Wojciech Odrowąż-Sypniewski, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Wojciech Odrowąż-Sypniewski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, niewiele mam do dodania. W opinii sygnalizuję pewne wątpliwości, do których pani ekspert się odnosiła. W moim przekonaniu, paradoksalnie, bardzo doniosły społecznie problem, jakim jest ochrona zwierząt i problem związanego z ograniczeniem prawa własności, nie jest rozpoznany do końca w doktrynie prawa konstytucyjnego. W szczególności zwracam w opinii uwagę na to, że judykaty w orzecznictwie TK, do których można by się odwołać, starając się ustalić dokładny kształt wzorców oceny konstytucyjności. Te orzeczenia są nieliczne.

Najbardziej istotny jest wyrok w sprawie uboju rytualnego. Pokazał on w przestrzeni publicznej, że istotnie mamy tutaj do czynienia z konfliktem wartości, które postanowienia konstytucyjne chronią.

W przypadku uboju rytualnego chodziło z jednej strony o wolność wyznawania religii, a z drugiej o wyprowadzaną z nakazu ochrony środowiska czy również innych norm konstytucyjnych, ochronę zwierząt. Ten przykład nie jest jedynym, który ilustruje problem.

Rozmawiacie dziś państwo o projekcie, który, paradoksalnie, dość głęboko ingeruje w prawo własności. To jest jedna kwestia. Natomiast drugą kwestią jest model regulacji. Można w pewnym uproszczeniu powiedzieć, że ustawodawca ma do wyboru dwie drogi. Może jakiegoś działania zakazać, ale może też określić warunki, w których wykonywanie tych działań jest dopuszczalne. W odniesieniu do niektórych postanowień zawartych w projekcie autorzy proponują rozwiązanie polegające na ustanowieniu zakazu.

Ten model regulacyjny w orzecznictwie TK nie cieszy się uznaniem. Ustawodawca nie powinien przechodzić do porządku dziennego nad niewydolnością służb, które powinny chronić przestrzeganie istniejących dziś przepisów. Nie powinien upraszczać ochrony poprzez ustanowienie zakazu. Jest pytanie – czy w tych przypadkach nie można określić takich warunków, w których prowadzenie działalności gospodarczej związanej z wykorzystaniem zwierząt byłoby dopuszczalne. Chodzi też o inne formy prowadzenie działań objętych zakazami.

W tej kwestii trudno o stanowcze wnioski, bo nie do końca mamy dziś ustalony kształt wzorców konstytucyjnych czy też raczej ich wykładnię w orzecznictwie TK. Dziękuje bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze pytania ze strony członków Komisji? Jeżeli nie, to przystępujemy do głosowania. Przypominam, że w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu marszałek może skierować projekt do Komisji Ustawodawczej celem zaopiniowania, jeżeli uzna, że mogą wystąpić wątpliwości co do jego zgodności z prawem lub zasadami techniki prawodawczej.

W związku z tym nasze głosowanie ma charakter negatywny. Jeżeli ktoś uznaje, że projekt ustawy jest zgodny z prawem, to głosuje przeciw. Jeżeli uznaje, że jest niezgodny z prawem, konstytucją lub prawem unijnym, to głosuje za.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością omawianego projektu? (0) Kto jest przeciw? (14) Kto się wstrzymał od głosu? (8)

Stwierdzam, że projekt został uznany za dopuszczalny i skierowany do dalszego procedowania.

Przystępujemy do procedowania porządku posiedzenia. Mamy do zaopiniowania 4 sprawy zawisłe przed TK. 3 skargi konstytucyjne i jeden wniosek rzecznika praw obywatelskich.

Oddaję głos pani mecenas Dorocie Lis-Staranowicz, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, zaczynam od skargi konstytucyjnej o sygn. akt SK 24/22. Sprawa dotyczy ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jest to powtórzenie wyroku TK, który został wydany w sprawie o sygn. P 20/16. Przedmiotem kontroli jest art. 25 ust. 1 i art. 194j ustawy o emeryturach i rentach.

Pierwszy z tych przepisów jest państwu doskonale znany, ponieważ wprowadza on mechanizm potrącenia emerytur wypłaconych w tzw. niższym wieku emerytalnym z zebranego kapitału emerytalnego. Natomiast art. 194j został w 2020 dodany do ustawy o emeryturach i rentach. Stało się tak po wyroku TK. Było to wykonanie tego wyroku. Ten artykuł dotyczy wyłączenia potrącenia wobec kobiet z rocznika 1953. Sytuacja kobiet z tego rocznika była wielokrotnie omawiana na posiedzenia tej Komisji. Nie będę tego szeroko rozwijała. Państwo dokonaliście też zmiany w ustawie o emeryturach i rentach. Pomijam ten problem jako znany i oczywisty.

Nasz problem dotyczy ubezpieczonej, która urodziła się w 1952 roku. Ubezpieczona przeszła na emeryturę w niższym wieku emerytalnym. Stało się to przed 1 stycznia 2013 roku. W 2013 roku wystąpiła o przyznanie jej emerytury w powszechnym wieku emerytalnym. Organ rentowy wydał decyzję, przyznał jej emeryturę i w związku z tym zastosował mechanizm potrącenia.

Po wyroku TK skarżąca wystąpiła do ZUS o to, żeby ponownie przeliczył jej emeryturę, ale już bez stosowania mechanizmu potrącenia. ZUS tego odmówił i stwierdził, że wyrok TK ma charakter punktowy i odnosi się tylko do kobiet urodzonych w 1953 roku. Od decyzji ZUS skarżąca wniosła odwołanie do sądu okręgowego. Sąd ten podzielił

stanowisko organu rentowego i odwołanie oddalił. Następnie skarżąca wniosła apelację do Sądu Apelacyjnego w Katowicach, który również apelację oddalił. Stwierdził, że opiera się na wyroku TK, który dotyczy tylko jednego rocznika ubezpieczonych, a więc kobiet z 1953 roku. Odwołał się też do ustalonej linii orzeczniczej SN.

Skarżąca wnosi do TK o stwierdzenie, że te dwa przepisy, czyli art. 25 ust. 1 i art. 194j ustawy o emeryturach i rentach, są niekonstytucyjne w zakresie, w jakim nie dotyczą ubezpieczonych urodzonych w 1952 roku, którzy przed 1 stycznia 2013 roku, na podstawie art. 32 ustawy, nabyli prawo do emerytury w wieku obniżonym, a następnie złożyli wniosek o przyznanie świadczenia emerytalnego w powszechnym wieku emerytalnym. Nie mogli oni posiadać wiedzy o wprowadzeniu od dnia 1 stycznia 2013 r. art. 25 ust. 1b ustawy obniżającej wysokość przyznanego im świadczenia w powszechnym wieku emerytalnym. Zdaniem skarżącej zaskarżone przepisy w takim właśnie zakresie naruszają art. 67, w związku z art. 32 konstytucji. Skarżąca twierdzi, że nastąpiło zróżnicowanie sytuacji ubezpieczonych, a konkretnie kobiet urodzonych w 1953 roku i kobiet urodzonych w 1952 roku, ponieważ kobiety, które urodziły się w 1953 roku mogą skorzystać z wyłączenia. Ich emerytury są wyliczane bez potrącania emerytur wypłaconych w niższym wieku emerytalnym.

Naszym zdaniem zestawione ze sobą podmioty nie mają cechy wspólnej, która uzasadniałaby ich równe traktowanie, ponieważ ustawa z 2012 r., która wprowadziła zaskarżony art. 25 ust. 1b, została ogłoszona 6 czerwca 2012 r., a weszła w życia 1 stycznia 2013 r., a więc po ponad 6 miesiącach od jej opublikowania w Dzienniku Ustaw. Okres *vacatio legis* był na tyle długi, że ubezpieczeni mogli przygotować się do skutków jej wejścia w życie.

Jednym ze skutków było wycofanie się ustawodawcy z błędnego rozwiązania, które w sposób sztuczny podnosiło wysokość emerytur ubezpieczonych, którzy pobierali wcześniej emerytury w niższym wieku emerytalnym. W związku z tym ustawodawca wprowadził mechanizm potrącenia, o którym mowa w zaskarżonym przepisie. Z kolei ów mechanizm jest wyrazem dążenia ustawodawcy do sprawiedliwego podziału środków z FUS, opartego na wzajemności, powszechności i solidarności.

Biorąc pod uwagę taki długi okres spoczywania ustawy, który wynosił ponad 6 miesięcy, skarżąca miała prawną możliwość złożenia do końca 2012 r. wniosku o emeryturę w powszechnym wieku emerytalnym. Taki wniosek byłby rozpoznany według dotychczasowych przepisów i emerytura byłaby ustalona według tej ustawy, na zasadach korzystnych dla ubezpieczonej.

Z tej możliwości nie mogły skorzystać kobiety urodzone w 1953 roku, ponieważ należały one do ostatniego rocznika, który nabywał emerytury w niższym wieku emerytalnym, należały też do ostatniego rocznika, który nabywał emerytury w powszechnym wieku emerytalnym. Zaskarżona regulacja, czyli art. 25 ust. 1c, od samego początku blokował im możliwość korzystnego przeliczania emerytury. Biorąc pod uwagę całokształt okoliczności, należy stwierdzić, że do rocznika 1952 kobiety miały zapewnioną taką prawną możliwość. *Vacatio legis* było na tyle długie, że można było skorzystać z dobrodziejstwa korzystniejszego stanu prawnego. Natomiast kobiety z rocznika 1953 roku pozbawione były tej możliwości, stąd potrzebna była interwencja TK.

Odniosę się jeszcze do zarzutów skarżącej, ponieważ podnosi ona, że sytuacja w jakiej się znalazła jest efektem działania ZUS, który informował ją, że im później przejdzie na emeryturę tym wyższe będzie jej świadczenie. Ten zarzut wniesiony w skardze konstytucyjnej nie jest relewantny, ponieważ TK nie bada zgodności działań organów administracji publicznej z konstytucją. Te działania nie mogą być kwestionowane w trybie skargi konstytucyjnej. TK jest sądem prawa, a nie sądem faktów. Argument, który podnosi skarżąca, nie jest relewantny w całej sprawie.

Nasze stanowisko jest takie, że art. 25 ust. 1b, w związku z art. 194j ustawy o emeryturach i rentach w zakresie, w jakim kwotę emerytury przyznanej na podstawie art. 24 tej ustawy osobie ubezpieczonej urodzonej w 1952 r., która wcześniej pobierała emeryturę wymienioną w art. 25 ust. 1b, na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r., nie ustala się ponownie od podstawy ustalonej z zastosowaniem

art. 194i ustawy, jest zgodny z art. 67 ust. 1, w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuje bardzo. Czy są pytania do przedstawionego projektu stanowiska? Nie ma. Jeżeli nie ma to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 24/22? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Informuję, że w tej sprawie będzie nas reprezentowała pani przewodnicząca Barbara Bartuś, która nie zgłasza zastrzeżeń do żadnego z trzech stanowisk.

Przechodzimy do sprawy SK 23/22. Głos ma ponownie pani mecenas Dorota Lis-Staranowicz, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, kolejne stanowisko to jest sprawa o sygn. SK 23/22. Ta sprawa dotyczy ustawy o czasie pracy kierowców i Kodeksu pracy. Tak naprawdę ona też już była przedmiotem wydania wyroku przez TK, sygn. K 11/15. Ta sprawa dotyczy wypłacania kierowcy ekwiwalentu za podróże służbowe w transporcie międzynarodowym. Konkretnie chodziło o tzw. noclegi.

Ustawodawca wykonał wyrok w sprawie o sygn. K 11/15. Mamy zmianę ustawy o czasie pracy kierowców, ale zostaje nam sytuacja, która ukształtowana jest jako refleks wyroku TK wydanego w sprawie K 11/15.

Przedsiębiorcy transportowi składają wnioski o wznowienie postępowań sądowych zakończonych dla nich niekorzystnie w poprzednim stanie prawnym. Powołują się na wyrok TK. Natomiast SN troszkę inaczej niż TK widzi problem.

Nasz problem, który pojawia się w sprawie SK 23/22 dotyczy stosowania a nie stanowienia prawa. W tej sprawie TK wielokrotnie się wypowiadał. Wydał wiele postanowień o umorzeniu w takich samych bądź podobnych sprawach. My w tym zakresie składamy wniosek o umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku.

Dokonaliśmy bardzo dokładnej analizy skargi konstytucyjnej i po tym również formułujemy wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Stwierdzamy, że ta skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań środka ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Jest tak również z tej przyczyny, że skarżący wzorcami kontroli czyni zasady konstytucyjne, a one nie mogą stanowić wzorca kontroli w postępowaniu przed TK.

W całej tej sprawie jedyny zarzut konstytucyjny, który mógłby być przez TK rozpatrywany, dotyczy naruszenia art. 64 konstytucji, a więc prawa własności przedsiębiorcy, który zajmuje się transportem międzynarodowym. Jednak z analizy skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący nie kwestionuje zasadności ponoszenia kosztów noclegów kierowców w transporcie międzynarodowym, natomiast kwestionuje wysokość ryczałtu za nocleg. Wysokość ryczałtu jest ukształtowana w rozporządzeniu, które zostało już osądzone jako niezgodne z konstytucją. Sejm nie jest organem, który jest w stanie wypowiadać się o zgodności rozporządzenia z konstytucją. Dlatego w tej części nie jesteśmy w stanie ustosunkować się do zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej.

Reasumując. Wnioskujemy o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuje bardzo. Czy są pytania do przedstawionego projektu stanowiska? Nie ma. Jeżeli nie ma, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 23/22? (15) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (2)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 50/21. Głos ma ponownie pani mecenas Dorota Lis-Staranowicz, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, skarga konstytucyjna o sygn. SK 50/21 dotyczy dwóch ustaw. Przedmiotem kontroli jest art. 93 ust. 3 i art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Te przepisy odpowiednio odnoszą się do podziału nieruchomości, a także do przejścia własności nieruchomości na gminę, jeżeli na tej nieruchomości miała być prowadzona droga gminna. Jeżeli chodzi o ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych, to kwestionowany przepis dotyczy wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej.

Skarga została złożona w następującym stanie faktycznym. Deweloper nabył kilka sąsiadujących ze sobą nieruchomości w 2016 roku. W tym samym roku wystąpił o wydanie pozwolenia na budowę. Organ właściwy odmówił wydania tego pozwolenia, ponieważ jedna z jego nieruchomości nie miała bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Wobec tego skarżący wystąpił do gminy, żeby ta podjęła działania zmierzające do tego, żeby tę drogę wybudować. Dodam, że działka sąsiadowała z nieruchomością, która w planach zagospodarowania przestrzennego była przeznaczona na drogę gminną. Właścicielem tej działki była gmina. Gmina odpowiedziała negatywnie na wniosek przedsiębiorcy i stwierdziła, że nie ma obowiązku urządzenia tej drogi.

Wobec tego skarżący wystąpił do samorządowego kolegium odwoławczego o stwierdzenie nieważności decyzji z 2013 roku dotyczącej podziału nieruchomości twierdząc, że żeby dokonać podziału nieruchomości każda z wyodrębnionych działek musi mieć dostęp do drogi publicznej.

SKO stwierdziło, że decyzja z 2013 roku nie narusza prawa, ponieważ dostęp był zapewniony. Działki skarżącego sąsiadują z drogą publiczną, ale w ramach planu zagospodarowania przestrzennego, do dnia rozpatrywania sprawy przez SKO, ta droga nie została przez gminę urządzona. Od tej decyzji skarżący odwołał się do wojewódzkiego sądu administracyjnego. WSA oddalił skargę skarżącego. Następnie skarżący wniósł skargę kasacyjną do NSA, który również ją oddalił.

Po wyczerpaniu drogi sądowej skarżący wniósł skargę konstytucyjną do TK, domagając się stwierdzenia, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 2, art. 7, art.21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 konstytucji.

Przedstawiając skrótowo zarzut skargi konstytucyjnej, powiem, że skarżący domaga się przyznania mu roszczenia o wybudowanie drogi publicznej przez gminę. Domaga się wybudowania drogi gminnej i twierdzi, że brak tego prawa uniemożliwia mu realizację prawa własności poprzez zabudowę tej działki. Nie może też wykonywać swojej wolności działalności gospodarczej w postaci działalności deweloperskiej.

Przygotowując się do napisania tego stanowiska dokładnie zbadaliśmy stan faktyczny sprawy. Między innymi korzystaliśmy z ksiąg wieczystych i ustaliliśmy na ich podstawie, że skarżący skorzystał z prawa zabudowy, ponieważ sporną działkę zabudował. Wyodrębnił własność lokali, które zostały zbyte przez skarżącego. Następnie wystąpiliśmy do gminy, która poinformowała nas, że 28 marca 2018 starosta powiatu wrocławskiego wydał decyzję zezwalającą na wyłączenie działki gminnej, przeznaczonej na drogę, z produkcji rolnej.

Wobec tego formułujemy wniosek o umorzenie postępowania, ponieważ naruszenie konstytucyjnych praw i wolności nie ma charakteru aktualnego w chwili wyrokowania przez TK. Wydaje się nam, że te naruszenie też nie było aktualne w chwili złożenia skargi w 2020 roku. Proces inwestycyjny musiał trwać albo był na wstępnym etapie. Skarżący wnosząc skargę mógł już wcześniej uzyskać zezwolenie na zabudowanie spornej nieruchomości.

Niezależnie od tego znaleźliśmy dodatkowe argumenty przemawiające za umorzeniem postępowania. Przede wszystkim zaskarżone przepisy nie były podstawą sądowego rozstrzygnięcia sprawy skarżącego, ponieważ sprawa nie szła o zbudowanie drogi. Skarżący nie wystąpił do gminy, żeby ta droga została wybudowana. Skarżący wystąpił o stwierdzenie nieważności decyzji podziałowej z 2013 roku.

Ostatni argument przemawiający za umorzeniem postępowania wynika z tego, że skarżący nie skarży tego, co jest uregulowane w ustawie, ale skarży to, czego w ustawie nie ma, czyli wnosi roszczenie o wybudowanie drogi przez gminę. Naszym zdaniem

nie można tutaj mówić o jakimkolwiek zaniechaniu czy pominięciu ustawodawczym, ponieważ w ustawie o drogach publicznych znajduje się przepis, który wyraźnie reguluje tę kwestię: „Budowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia". Na podstawie art. 16 nie można żądać od gminy, żeby wybudowała drogę publiczną, jeżeli budowa tej drogi jest niezbędna do inwestycji niedrogowej.

Suma wszystkich uchybień skargi konstytucyjnej zmusza nas do sformułowania stanowiska o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuje bardzo. Czy są pytania do przedstawionego projektu stanowiska? Nie ma. Jeżeli nie ma, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 50/21? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy K 10/20 z wniosku rzecznika praw obywatelskich. Sejm będzie reprezentowany przez pana przewodniczącego Marka Asta.

Głos ma pan mecenas Andrzej Pogłódek, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. K 10/20 dotyczy przepisu regulującego skutek intertemporalny zmiany dokonanej w ustawie zmieniającej Kodeks wyborczy. Jest to ustawa z dnia 31 stycznia 2019 roku.

Kwestionowany przez rzecznika przepis intertemporalny ma następujące brzmienie: „Przepis art. 11 § 2 pkt 1, ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą nie dotyczy skazania prawomocnym wyrokiem przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy osób pełniących w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy funkcję wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, na karę inną niż pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe".

Chodzi o to, że w 2019 roku ustawodawca rozszerzył sytuację, w której wójt, burmistrz lub prezydent miasta traci swój urząd w sytuację, gdy został prawomocnie skazany za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego (karne lub przestępstwo karno -skarbowe) na karę inną niż kara pozbawienia wolności. Do tej pory była to tylko kara pozbawienia wolności. Ustawodawca włączył w to skutek utraty urzędu przez osoby, które zostały skazane prawomocnie. Zajmowały one tę funkcję, ale skazano je prawomocnie przed dniem wejścia w życie tej ustawy, czyli przed 13 lutego 2019 roku. Jeżeli ktoś został skazany, to urząd traci.

Rzecznik kwestionuje sytuację, w której ktoś miał postawione zarzuty albo toczyło się wobec niego postępowanie w prokuraturze lub w sądzie. Nawet nie musiał to być prawomocny wyrok. Ono się toczyło i nie skończyło się przed tą datą, a on został skazany po tej dacie, ale postępowanie zostało wszczęte przed. To budzi wątpliwości rzecznika. Jakie? Rzecznik wskazuje, że prowadzi to do naruszenia nakazu równego traktowania i jest po prostu arbitralne, ponieważ ustawodawca wybrał dowolny termin, jakim jest data zapadania prawomocnych wyroków. Gdyby kogoś skazano 12 lutego, to dalej jest wójtem, ale jeżeli go skazano 14 lutego 2019 roku lub później, a postępowanie było wszczęte wcześniej, to urząd traci. Dodatkowo RPO stawia zarzut, że jest to tak naprawdę ukaranie osób sankcją karną, która nie była przewidziana w ustawie w chwili popełniania przez nie czynu.

Jeżeli chodzi o nasze argumenty, to bazujemy na tym, że ta zmiana była od kilku lat postulowana przez szereg różnych środowisk. Potrzebę tej zmiany sygnalizowały Państwowa Komisja Wyborcza i RPO – w swoim wystąpieniu w roku 2016/17. Wskazywano na pewną niespójność, ponieważ wójt, burmistrz i prezydent miasta, jak państwo wiedzą, jest urzędnikiem samorządowym piastującym funkcję z wyboru. Prawda jest taka, że był jedynym, który mógł ją sprawować będąc skazanym na karę inną niż kara pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Każdy inny urzędnik czy też członek zarządu województwa lub powiatu, tę funkcję straciłby

z mocy prawa. To była pewna niespójność. Budziło to wątpliwości. W sytuacji skazania takiego samorządowca, jedni mówili, że powinien on tę funkcję utracić, że nie może jej sprawować, a inni mówili, że co prawda funkcję zachowuje, ale nie może wykonywać obowiązków. Ta niespójność została zlikwidowana. W związku z tym, że było to podnoszone od kilku lat, to, naszym zdaniem, nie było tego, że kogoś ta zmiana mogła zaskoczyć. Wszystko zmierzało w kierunku takiej zmiany.

Dodatkowo przedstawiamy stanowisko, że nie można tej daty uznać za arbitralną. To jest fakt skazania prawomocnym wyrokiem, co jest bardzo istotne, bo on z punktu widzenia konstytucyjnego potwierdza, że ta osoba jest winna przestępstwa. Jeżeli komuś postawiono zarzut albo nawet skazano go nieprawomocnie, to on cały czas jest uznawany za osobę niewinną. Fakt uznania go za winnego nie zaszedł, więc nie możemy uznać, że sytuacja prawna osoby skazanej prawomocnym wyrokiem przed dniem wejścia w życie ustawy, a takiej, która miała tylko postawione zarzuty, jest dokładnie taka sama.

To jest sytuacja odrębna i – naszym zdaniem – ustawodawca słusznie potraktował te przypadki odmiennie, biorąc pod uwagę to, że jesienią 2018 roku były wybory samorządowe i niektóre osoby zostały wybrane w sytuacji skazania. Gdyby je wtedy pozbawić funkcji, to rzeczywiście byłby to skutek wstecznego pozbawienia. To jest tak, jak byśmy pozbawili, wybranego kilka miesięcy temu samorządowca i skazali go akurat w dniu wyborów.

Jeżeli chodzi o zarzuty RPO, to, po pierwsze, to nie są osoby w tej samej sytuacji. Co do drugiego zarzutu, to ta kara nie jest przewidziana w ustawie. Naszym zdaniem rzecznik błędnie przyjmuje, że jest to środek karny. Ta regulacja nie tylko nie jest środkiem karnym, bo nie orzekł jej sąd, ale jest z zupełnie innego obszaru regulacji. Zmiana wprowadzona w Kodeksie wyborczym rozszerzyła zakres ograniczenia biernego prawa wyborczego. W tym przypadku pozbawienia biernego prawa wyborczego. Fakt już wcześniej istniejący.

Trzeba zwrócić uwagę, że w przypadku organów wykonawczych gminy ustawodawca ma najszerszą swobodę, bo ta pozycja nic nie reguluje, poza tym, że odsyła, że to ustawodawca ureguluje zasady, tryb i warunki. Orzecznictwo TK też potwierdza, że w przypadku biernego prawa wyborczego do organów stanowiących samorządu terytorialnego konstytucja tę sprawę reguluje. Podobnie jak prawa czynnego.

Jeżeli chodzi o organy wykonawcze, to ten przepis ich nie dotyczy i ustawodawca mógł tej zmiany dokonać, tym bardziej że odczuwał pewną sprzeczność. Ta regulacja jest regulacją prawnokonstytucyjną, prawnoustrojową a nie karną. W wyniku tego nie możemy mówić, że jest to pewna kara, bo musielibyśmy uznać, że istnieje w tym momencie prawo podmiotowe do zajmowania funkcji wójta, albo prawo podmiotowe do biernego prawa wyborczego do organu wykonawczego gminy. Opozycja przesadza, że w ogóle mogłoby nie być wyborów na ten urząd, tylko mógłby być obsadzany w inny sposób.

Wnioskujemy o uznanie tych przepisów Kodeksu wyborczego za zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 konstytucji. Jeżeli będą jakieś pytania, to chętnie na nie odpowiem. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuje bardzo. Czy są pytania do przedstawionego projektu stanowiska? Nie ma. Jeżeli nie ma, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie K 10/20? (17) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Stwierdzam, że wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.